YANINA WELP

EL REFERENDO EN AMÉRICA LATINA. DISEÑOS INSTITUCIONALES Y EQULIBRIOS DE PODER*

EL REFERENDO EN LA AGENDA POLÍTICA DEL SIGLO XXI

En los ochenta años que van de 1900 a 1980, hubo 38 referendos[1] en América Latina. En los treinta años siguientes (desde 1981 hasta la actualidad), hubo 103. Es decir que las consultas populares casi se han triplicado en estas últimas tres décadas. Mediante referendos, se han promovido o impedido reformas constitucionales, se han vetado leyes aprobadas por el Parlamento, se han ratificado acuerdos internacionales. Esta expansión de los mecanismos de democracia directa no es una particularidad latinoamericana. En las democracias consolidadas de Occidente se habla de un desgaste de la democracia representativa que se haría evidente en la desconfianza ciudadana hacia las instituciones, la abstención electoral o la caída de la afiliación a partidos políticos. Frente a esto, el referendo es propuesto como un mecanismo de legitimación e inclusión de la ciudadanía como un actor de veto en los procesos de toma de decisiones, como se ha intentado hacer (sin demasiado éxito, por cierto) en los acuerdos para la integración europea.[2] Por otro lado, la mayoría de las repúblicas emergentes tras la caída del Muro de Berlín también han introducido mecanismos de democracia directa.[3]

Durante el siglo XX, varios países latinoamericanos convocaron referendos, tanto durante gobiernos autoritarios (Bolivia 1931; Paraguay 1940; Chile 1978, 1980; Uruguay 1980), como en democracias con dudosas credenciales

* La autora agradece a Maximiliano Papandrea y José Nathanson sus útiles comentarios a una primera versión de este artículo publicado previamente en "Nueva Sociedad", núm. 228.

[1] Dada la diversidad de la terminología utilizada en las constituciones latinoamericanas, aquí nos referimos indistintamente a los mecanismos de democracia directa como referendo, consulta popular o plebiscito.

[2] Por un análisis de estos procesos véase: Andreas Auer, *National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change*, en: Albi, A. Y Ziller, J., *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, Netherlands: Kluwer Law International 2007.

[3] Bruno Kaufmann y M. Dane Waters (eds.), *Direct Democracy in Europe. Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Initiative and Referendum Institute (IRI) / Carolina Academic Press, Durham / Carolina del Norte 2004.

(Perú 1919, Uruguay 1942), en democracias frágiles (Brasil 1963) y en democracias consolidadas o en consolidación (Uruguay en numerosas ocasiones). Entonces, ¿se está produciendo algo nuevo o los cambios son meramente cuantitativos? La mayoría de las experiencias registradas con anterioridad a los 90 se produjeron *a pesar* de no existir un marco legal que las habilitase. Sucede que, con contadas excepciones, las democracias latinoamericanas se definieron como sistemas puramente representativos. Cabe mencionar por emblemático el artículo 22 de la Constitución argentina de 1853: "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de este, comete delito de sedición".

Una novedad, entonces, es la regulación casi generalizada de estos mecanismos (México es la única excepción regional ya que su constitución no incluye ningún mecanismo de democracia directa susceptible de ser activado en el nivel federal de gobierno). Desde los 90, primero en Colombia (1991) y Perú (1993), luego en Venezuela (1999) y posteriormente en Costa Rica (2003), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), las constituciones han incluido mecanismos participativos.

Las reformas políticas y, en particular, aquellas que conciernen a la distribución de poder (cambios de los sistemas electorales, distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, etc.), provocan debates ideológicos atravesados por cálculos sobre la situación de cada actor y sus expectativas en el futuro. Es de prever, entonces, que los partidos se mostrarán en general reacios a defender mecanismos ampliados de democracia directa que puedan reducir su capacidad de incidencia en la arena política.

Por lo tanto, debe haber otros factores que expliquen esta apuesta. Las razones para esta oleada de reformas constitucionales favorables a la introducción de mecanismos de democracia directa en América Latina son inciertas. ¿Formaron parte de un paquete de reformas, ocupando un lugar marginal y limitado, como en Argentina tras la Constitución de 1994? ¿Fueron el resultado de una demanda ciudadana por mayor participación y control en la definición de políticas públicas, como en Colombia o Bolivia? ¿Se entienden como un paso más en el proceso de consolidación de las instituciones democráticas, como parece mostrar el caso uruguayo? ¿O son solo un arma para dirimir conflictos entre poderes (los gobiernos regionales y el gobierno central, el Parlamento y el Poder Ejecutivo), como sugieren las experiencias recientes en Bolivia y Venezuela? Estas preguntas no admiten respuestas unívocas, ni mucho menos descontextualizadas.

Hay otra novedad: el escenario ha cambiado y la democracia se ha expandido, con lo cual el referendo adquirió un nuevo rol en la arena política. Si bien, por un lado, una consulta popular puede permitir a gobiernos que cuenten con el aval ciudadano promover reformas aun sin el respaldo del Parlamento,

también puede provocar el efecto inverso y convertirse en un arma poderosa en manos de la oposición o de la ciudadanía.

El análisis enfrenta una dificultad, que es la controversia en torno de la propia definición.[4] En efecto, existen diferentes formas de definir los mecanismos de democracia directa. Una concepción restringida alude a aquellos instrumentos que habilitan a la ciudadanía a tomar directamente una decisión a través de las urnas, cualquiera sea el origen de la consulta – obligada por la Constitución, iniciada por el Poder Ejecutivo ("desde arriba") o el Poder Legislativo, o por presentación de firmas ("desde abajo").

Pero una visión legalista de la democracia directa resulta insuficiente para comprender los procesos latinoamericanos. La definición de la democracia directa sobre la base de los mecanismos que permiten "tomar directamente una decisión" conduciría a considerar sólo los referendos legales y vinculantes. Sin embargo, consultas no vinculantes han tenido consecuencias profundas. El militar retirado Lucio Gutiérrez llegó a la Presidencia de Ecuador debido al referendo convocado por Sixto Durán Ballén en 1994, que entre otras reformas autorizó la participación electoral de los ciudadanos independientes. También han alcanzado estatus constitucional propuestas de reforma impulsadas en referendos informales. Sucedió en Colombia, cuando los estudiantes universitarios encabezaron el movimiento conocido como de "La Séptima Papeleta", que movilizó a cinco millones de personas en reclamo de un cambio constitucional que acabara con la violencia, la corrupción y la creciente apatía ciudadana. Por el contrario, hubo varios casos de procedimientos iniciados por la ciudadanía que cumplieron con todos los requisitos legales pero que no lograron sus objetivos. Un ejemplo es la iniciativa ciudadana que solicitó la nulidad de la *Ley de Interpretación Auténtica* que había permitido a Alberto Fujimori presentarse a la Presidencia por tercera vez consecutiva y que, pese a reunir 1.200.000 firmas, no logró el llamado a referendo debido a una serie de requisitos creados ad hoc por el gobierno para impedirla. En definitiva, independientemente de si sus resultados fueron vinculantes por ley y de si su origen se encuentra o no en la legislación vigente, se analizan aquí los referendos que han tenido lugar en América Latina y cuyo proceso y resultados estuvieron sometidos al control de la institución electoral correspondiente. Con esta precisión, se observa que, desde 1900 hasta 2009, hubo 141 referendos en 13 países continentales de América Latina (no hubo consultas en México, Honduras, El Salvador y Nicaragua). En algunos casos, como Colombia en 2003 y Ecuador en 1994, 1995 y 1997, en un mismo día se votó sobre más de media docena de cuestiones, lo que sobredimensiona el peso de estos países en el cuadro general de la región.

[4] Daniel Zovatto, *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: 1978–2007*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires 2008.

GEOGRAFÍA DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

La multiplicación de las consultas populares ha reavivado el debate sobre las ventajas y los riesgos de la democracia directa: legitimidad frente a manipulación; "tiranía de las mayorías" contra un sistema de contrapesos en que también las minorías pueden influir; participación ciudadana, con poder y capacidad de decisión autónoma, frente a un mecanismo complementario de la democracia delegativa, que a la elección del presidente agrega muestras de apoyo ciudadano a decisiones especialmente controvertidas.

Una de las democracias más consolidadas y estables del mundo, Suiza, basa su original sistema político en los mecanismos de democracia directa. También los estados norteamericanos – California en particular – han recurrido a numerosas prácticas de democracia directa a lo largo del siglo XX. En la acera opuesta, más de un líder autoritario – Napoleón III (1870), Adolf Hitler (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938) y Francisco Franco (1947, 1966) – recurrió al referendo para consolidar su poder o movilizar a las masas. La diferencia pasa por quién puede iniciar la consulta ciudadana. Mientras que en Suiza sólo la ciudadanía y la Constitución están habilitadas para dar inicio a un referendo (el Parlamento puede presentar contrapropuestas cuando se trata de iniciativas constitucionales), en los otros casos citados el poder radica exclusivamente en el Ejecutivo.[5]

Con el objetivo de identificar los cambios y tendencias, a continuación se observan las características de las consultas realizadas en América Latina, dividiéndolas en tres periodos que, a grandes rasgos, se corresponden con el proceso de organización del Estado y la construcción de la democracia; la etapa autoritaria y, finalmente, la recuperación de la democracia.[6]

1900–1940: legitimación, democrática o autoritaria

Las veinte consultas celebradas en este periodo concuerdan con las dos vías de debate abiertas en el contexto internacional en las décadas anteriores: el referendo como una forma de reforzar la democracia versus el referendo como una fachada de legitimación autoritaria. Aun manteniendo esta tensión, todas las consultas del periodo fueron convocadas por los gobiernos ya que no existían mecanismos susceptibles de ser activados por la ciudadanía.[7] En el Uruguay de

[5] Andreas Auer, *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia Directa…, op. cit.*

[6] El análisis se realizó sobre los referendos registrados en la base de datos del Center for Research on Direct Democracy (C2D), www.c2d.ch.

[7] En esa época, la iniciativa ciudadana (diferenciándola del derecho de petición, que no se considera un mecanismo de democracia directa ya que se refiere a la presentación de una propuesta para

1917 o en Chile en 1925, la consulta buscaba incluir a la ciudadanía como actor en los procesos de toma de decisiones. El caso de Chile fue especialmente determinante: se votó entre tres propuestas alternativas de constitución política del país, se abrió un debate sobre las ventajas y desventajas de cada una y se enfrentaron las diferentes visiones, siendo el ciudadano el detentador último de la soberanía. El resto de las consultas, por el contrario, buscaron legitimar decisiones promovidas por el Ejecutivo en contextos autoritarios: es el caso de Bolivia en 1931, Uruguay en 1934 y 1938, y Paraguay en 1940. Guatemala constituye un caso extremo, en el que el gobierno autoritario convoca a un referendo para ratificar la ampliación ilegal de su mandato (1935).

1941–1980: el referendo en la zona gris

A mediados del siglo XX, los golpes de Estado fueron corrientes y también los referendos que intentaron evitarlos, consolidarlos o superarlos. Hubo consultas para legitimar la toma violenta del poder, como en Guatemala en 1954, o para intentar lavar la imagen de la dictadura hacia afuera, como buscó hacer Augusto Pinochet en 1978. El control del gobierno sobre los medios de comunicación y sobre la sociedad parece explicar por qué Pinochet optó por el referendo para contrarrestar los reclamos internacionales por la violación de los derechos humanos, mientras que el régimen argentino, en una situación semejante y en la misma época, se limitó a hacer una campaña publicitaria con el eslogan Los argentinos somos derechos y humanos. La pregunta del referendo chileno era la siguiente: "Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra patria respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalidad del país". Aun con toda la presión y represión, el 22% de los ciudadanos votó en contra. En Uruguay, los partidos políticos fueron los principales actores en la activación del plebiscito durante los años 40 y 50. Más tarde, incluso con las libertades restringidas, la ciudadanía rechazó en las urnas la propuesta constitucional del gobierno militar en 1980, lo que dio lugar a la transición. En Chile sucedería lo mismo ocho años después. En Brasil, el presidente João Goulart convocó a un plebiscito en 1963 para crear una república presidencialista, contra la propuesta de algunos sectores militares de promover un sistema parlamentario que evitara sus reformas socialistas. Goulart triunfó en las urnas, pero los militares promovieron

---

que sea tratada por el Parlamento, mientras que la iniciativa es votada por los ciudadanos) era utilizada con cierta intensidad en Suiza, existía legalmente en Liechtenstein y en algunos países de Europa del Este, tales como Letonia y Estonia. Por detalles ver: Uwe Serdült y Yanina Welp, *Direct Democracy upside down*, ponencia presentada en la 21 conferencia de IPSA, julio-agosto 2009, Santiago, Chile.

el golpe de Estado al año siguiente. Los plebiscitos realizados en 1957 en Colombia y Venezuela fueron convocados ad hoc por juntas militares y, en ambos casos, promovieron la instauración de un pacto entre los principales partidos (excluyendo a las agrupaciones de izquierda). Con los medios de comunicación controlados y las libertades restringidas, la validez de los resultados es claramente cuestionable.

1981–2009: ampliación del juego político

En menos de 30 años se convocó el 73% del total de los referendos realizados en la región desde 1900. Los contextos son muy variados, como también las consecuencias. Contra los deseos del régimen, da inicio a la transición (Chile 1988 y 1989); consultas obligadas por la Constitución para elegir el régimen y el sistema político – monarquía o república; presidencialismo o parlamentarismo – (Brasil 1993); otras consultas obligadas por la Constitución, como las relativas al Canal de Panamá; numerosas iniciativas ciudadanas, como las realizadas en Uruguay durante los 90, contra las políticas neoliberales; intentos de legitimación de rupturas institucionales, como el caso de Perú en 1993 y de Ecuador en 1997, tras la destitución del presidente Abdalá Bucaram "por incapacidad mental", decidida por el Congreso sin control médico del "acusado".

En Argentina, el gobierno encabezado por Raúl Alfonsín convocó a referendo para ratificar los acuerdos alcanzados con Chile por el litigio territorial en la zona del Canal del Beagle. No existía una regulación para hacerlo, por lo que hubo recursos legales que buscaron impedir la consulta. La Corte Suprema de Justicia los rechazó sosteniendo que el objetivo del plebiscito era "garantizar la solidaridad entre representantes y representados y se acomoda perfectamente a la naturaleza del gobierno representativo". En Costa Rica, una reforma constitucional introdujo la democracia directa "desde abajo" en 2003 y esta fue regulada en 2006. Sin embargo, la convocatoria a un referendo acerca de la firma de un Tratado de Libre Comercio se produjo por decreto presidencial y en el contexto de una creciente polarización. Por último, en los últimos años se han realizado consultas directas a la ciudadanía debido a conflictos de poder que provocan un impasse entre el gobierno y el parlamento, o entre el gobierno y los partidos de oposición o autoridades regionales. Esto es lo que sucedió en Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Tabla. Referendos en América Latina, 1900–2009

Periodo	Referendos*	Características	Total
1900–1940	Uruguay 1917, 1934, dos en 1938 Perú 1919, 1939 Chile, 1925 Bolivia 1931 (nueve preguntas) Guatemala 1935 Paraguay 1938, 1940 Panamá 1940	– Con la excepción de Uruguay en 1917 y Chile en 1925, todos se produjeron en regímenes autoritarios o democracias híbridas. – Con alguna excepción (Uruguay 1938), fueron todos convocados por el presidente.	20 en siete países
1941–1980	Uruguay 1942, 1946, 1950, 1951, 1958, 1962, 1966, dos en 1971, 1980 Guatemala 1954 Colombia 1957 Venezuela 1957 Brasil 1963 Panamá 1977 Ecuador 1978 Chile 1978, 1980	Esta etapa está marcada por la amenaza o, directamente, por la ruptura autoritaria. El referendo busca legitimar el golpe (Guatemala), avalar opciones negociadas (Colombia, Venezuela), evitar el golpe sin éxito (Brasil) o incluso forzar la transición (Uruguay).	18 en ocho países
1981–2009	Chile 1988, 1989 Panamá 1983, 1992, 1998, 2006 Perú 1993 Uruguay dos en 1989, 1992, tres en 1994, 1996, dos en 1999, 2003, 2004, 2006, dos en 2009 Guatemala 1994, tres en 1999 Brasil dos en 1993, 2007 Colombia dos en 1990, 1997, 15 en 2003 Ecuador 11 en 1995, ocho en 1994, 1986, 14 en 1997, tres en 2006, 2007, 2008 Argentina 1984 Venezuela dos en 1999, 2000, 2004, dos en 2007, 2009 Bolivia cinco en 2004, 2006, 2008, dos en 2009 Costa Rica 2007	En esta tercera etapa el referendo presenta usos máscomplejos. Abre la transición a la democracia (Chile en 1980), pero también le permite una salida negociada a Fujimori tras su autogolpe en 1993. La ciudadanía comienza a ser un actor central en Uruguay. En Colombia la abstención invalida todos los intentos de aprobar políticas por esta vía. En Venezuela, Bolivia y Ecuador, el referendo avala el llamado a asambleas constituyentes y la reforma constitucional.	103 en 13 países
Total			141 en 13 países

* Las consultas con opciones excluyentes (se debía votar solo una) se contaron como un referendo; las consultas que incluían varias preguntas sobre las que se podía votar individualmente se contaron individualmente (tantos referendos como preguntas hubiera).

Fuente: elaboración de la autora a partir de la base de datos del c2d, http://www.c2d.ch.

ACTORES E INSTITUCIONES

Aunque a menudo las instituciones sean "flexibles", crean un marco de actuaciones, a veces inmediato, a veces con efectos en el largo plazo. Las democracias frágiles se definen por el escaso respeto a las instituciones, mientras que las democracias consolidadas muestran instituciones fuertes. La capacidad de los mecanismos de democracia directa de contribuir a canalizar las demandas sociales depende en buena medida de la evolución de las democracias. En ese sentido, resulta especialmente relevante la experiencia uruguaya. En un comienzo, el plebiscito fue promovido por el presidente José Batlle y Ordóñez (1903–1907, 1911–1915), admirador de la democracia suiza, en el contexto de la democratización e institucionalización de la política. A las buenas intenciones de Batlle se agregaba el cálculo político: contando con un amplio apoyo popular, la consulta directa a la ciudadanía podía permitirle superar bloqueos entre poderes. Posteriormente, la frecuencia con la que se convocaron plebiscitos mostró que los políticos uruguayos entendían que las reformas constitucionales avaladas por la ciudadanía eran la mejor herramienta para solucionar los problemas públicos. A mediados del siglo XX, la centralidad otorgada al sufragio se hizo evidente, incluso en los intentos de legitimación de golpes de Estado mediante consultas populares.[8] Durante esa primera etapa, el plebiscito estuvo en manos de las autoridades o de los partidos, hasta que la reforma de 1967 introdujo el referendo popular por el cual la ciudadanía podía vetar leyes. Esta institución produciría, tiempo después, importantes consecuencias, cuando el referendo se convirtió en la vía ciudadana para oponerse al desmantelamiento del Estado del Bienestar o proponer ciertas leyes (como la indexación de pensiones para paliar el incremento del costo de vida en 1989; la ley contra las privatizaciones en 1992 o la reforma de los programas sociales en 1994, entre otros).

También la experiencia peruana permite reflexionar en el largo plazo sobre la democracia directa. Este tipo de mecanismos fueron ampliados por la Constitución de 1993, promovida por el presidente Alberto Fujimori después de clausurar el Congreso mediante un "autogolpe". Como respuesta a la presión internacional, Fujimori decidió convocar a un Congreso Constituyente para legitimar el quiebre de la legalidad y resolver el impasse creado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La nueva constitución, ratificada en un plebiscito, introdujo el referendo obligatorio y la iniciativa ciudadana, aunque no otorga al presidente la competencia para convocar referendos vinculantes. En el nivel local, abrió las puertas al fenómeno de las revocatorias de mandato, lo que permitió que desde 1997 se concretaran más de 3.000 procesos revocatorios. En otras

[8] Un estudio de la introducción de los mecanismos de democracia directa en Uruguay puede consultarse en: Alicia Lissidini, *Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas del plebiscito en Uruguay*, "Perfiles Latinoamericanos", vol. 7, núm. 12, 1998.

palabras, Fujimori encontró en el referendo una salida coyuntural a la situación de crisis y en los mecanismos de democracia directa, una vitrina legitimadora. El resultado fue un sistema participativo que, aunque en el nivel nacional no se correspondería con las prácticas llevadas a cabo en los años siguientes, sí alteraría la forma de hacer política en los gobiernos locales.[9]

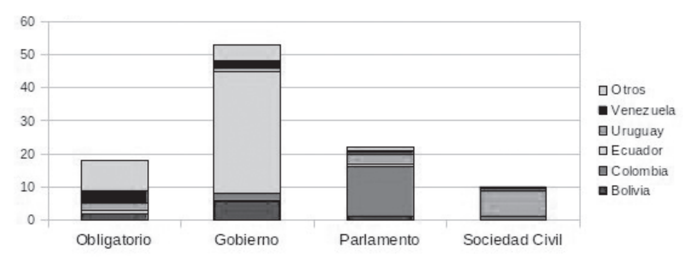
En definitiva, además de las prácticas concretas condicionadas por el contexto, cabe analizar las instituciones creadas y, en particular, a quién privilegian los mecanismos de democracia directa introducidos. Aun considerando la gran diversidad entre países, los hemos agrupado según el poder para activarlos: si la competencia reside en la ciudadanía; si es compartida entre distintos actores (Poder Ejecutivo y ciudadanía); o si incluye estos mecanismos pero de forma limitada y marginal, por lo que no se espera que en contextos de legalidad puedan tener un efecto relevante sobre la definición de políticas:

Mecanismos de democracia directa activables por la ciudadanía: es el actor que emerge con mayor poder en Uruguay, si bien existe también el referendo obligatorio para la reforma constitucional. El presidente no tiene competencias para llamar a plebiscito. También Perú y Costa Rica reservan poder a la ciudadanía, aunque, como ya se ha señalado, los intentos de activar la democracia directa desde abajo en estos dos países no han prosperado hasta la actualidad.

Mecanismos compartidos: el presidente y la ciudadanía: tanto el presidente como la ciudadanía cuentan con amplios poderes en el plano normativo para convocar consultas. En estos casos también la Constitución establece la consulta obligatoria. Es el caso de Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Guatemala.

Ninguno de los dos: aquí podemos agrupar al extenso número de países en donde los mecanismos de democracia directa son restringidos. En algunos casos, ni el presidente ni la ciudadanía pueden realizar consultas vinculantes (El Salvador, Argentina); o bien deben limitarse a la reforma constitucional (Panamá). También puede darse el caso de restricciones parciales, que excluyen de un uso discrecional al presidente y niegan esta competencia a la ciudadanía (Chile).[10]

Gráfico 1. Convocatorias a referendo según país y origen



[9] Yanina Welp, *La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina*, "Iconos 31", la revista de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador 2008.

[10] En otros países la democracia directa no se ha contemplado, como México y Nicaragua.

El gráfico demuestra que el referendo en manos de las autoridades, facultativo o "desde arriba" es el que ha predominado. El referendo facultativo es activado con diferentes intenciones, que dependen tanto de la legalidad del régimen como de la relación entre los actores. Aunque conceptualmente se puede establecer una diferencia entre el referendo activado por el Parlamento y el activado por el Poder Ejecutivo, es indispensable analizar el contexto en que se producen, dado que la consulta iniciada por el Parlamento puede responder a la consigna lanzada por el gobierno. En algunos casos, como en Uruguay, el Parlamento puede presentar una contrapropuesta a una iniciativa ciudadana. En otros, puede someter una propuesta propia a la ciudadanía. En ciertos países, una mayoría parlamentaria puede simplemente seguir las directivas de su líder, como ocurrió en Colombia en 2003. Sin embargo, pese a la controvertida utilización de medios públicos para hacer campaña y a la alta imagen positiva con la que contaba el presidente Álvaro Uribe, el referendo fue rechazado por falta de quórum.

Hay muchos paralelismos entre las tradiciones políticas de Colombia y Venezuela. Pero, en lo que se refiere a la democracia directa, es interesante destacar cómo, aun con contextos similares, diferentes diseños institucionales producen efectos diversos. Me refiero a la abstención. Pese a la polarización y tensión que ha registrado la sociedad venezolana desde la llegada de Chávez al poder, un amplio grupo de la sociedad se mantiene al margen de las elecciones. En el primer referendo de 1999, la abstención alcanzó el 62%, en el segundo rozó el 55%, en 2000 llegó al 75%. Solo los referendos revocatorio y de reforma constitucional de 2009 (para ampliar el mandato de Chávez) alcanzaron una participación superior al 70%.[11] La misma situación en Colombia haría que los referendos no fueran válidos, ya que la ley establece un umbral de participación que no se alcanzó.

El referendo de 1999 le permitió al recién electo presidente Hugo Chávez sortear – de forma controvertida – los impedimentos legales para convocar a una Asamblea Constituyente y elaborar una nueva Constitución. La nueva Carta Magna estableció la iniciativa legislativa (en manos de la ciudadanía) y el referendo obligatorio para la reforma constitucional. Cuatro años más tarde, la democracia directa le mostraría a Chávez sus filos, cuando la Coordinadora Democrática, integrada por el sector empresarial (Fedecámaras) y los partidos políticos de la oposición, se organizó para pedir la revocatoria de su mandato. El proceso fue largo, plagado de polémicas y recursos judiciales, pero finalmente se llevó a cabo, y Chávez fue ratificado por el 58,9% de los votos. En 2007 Chávez promovió una nueva reforma constitucional. Esta vez, contaba con una

[11] Un análisis de la experiencia venezolana puede consultarse en: Miriam Kornblith, *The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy*, "Journal of Democracy", núm. 16, 1/2005, págs. 124–137.

mayoría parlamentaria a su favor. Sin embargo, la Constitución de 1999 había establecido que la reforma debía ser sometida a referendo, que Chávez perdió. Una nueva consulta, realizada en 2009, le daría la reelección indefinida.

En Ecuador, las consultas de 2007 y 2008 se orientaron también a la reforma de la constitución. Rafael Correa, como Chávez, formó su propia organización política (Alianza País), y no solo realizó su campaña electoral criticando a los partidos establecidos y prometiendo la convocatoria a una Asamblea Constituyente; su movimiento ni siquiera presentó candidatos al Poder Legislativo. Sin embargo, en Ecuador, a diferencia de Venezuela, las consultas populares tenían un lugar en el sistema político desde la transición a la democracia. La Constitución de 1979 había sido decidida por referendo (se votó entre una nueva Constitución y el restablecimiento de la de 1945) y varios presidentes ecuatorianos de las últimas décadas realizaron consultas populares (León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén, Alfredo Palacio, Fabián Alarcón). Pero el referendo ha ganado peso en la agenda mediática recién desde la llegada de Correa al poder.[12]

Tampoco fue Evo Morales quien introdujo el referendo en Bolivia. En 2003, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada acordó la exportación de hidrocarburos a Estados Unidos a través de Chile, lo que desató la indignación popular debido al arraigado sentimiento antichileno originado en la Guerra del Pacífico (1879–1884). La decisión produjo un amplio debate acerca de las condiciones de explotación de los recursos naturales y, en una escalada de tensión (la "guerra del gas"), se movilizaron los sindicatos, las organizaciones campesinas y otras asociaciones y ciudadanos. Tras una represión con decenas de muertos, Sánchez de Lozada dimitió. Entonces asumió el vicepresidente, Carlos Mesa, quien se comprometió a llamar a un referendo vinculante sobre la nacionalización de hidrocarburos. Pero antes debió promover la creación del marco legal correspondiente, la ley 2.769. Desde entonces, la democracia directa pasó a ocupar un lugar cada vez más central en la política boliviana: con más intensidad incluso que en Venezuela, también la oposición ha activado o intentado activar estos mecanismos.[13]

En 2005, David Altman comenzaba un artículo sobre los usos del referendo en América Latina con las siguientes palabras: "cuando las controversias sobre una institución política empujan a un país al borde de una guerra civil, generando incluso víctimas fatales, esa institución amerita ser estudiada con seriedad".[14] Altman se refería al uso del referendo en la Venezuela de fines de los 90.

---

[12] Juan Pablo Morales Viteri, *De la carta negra al movimiento de los forajidos. Plebiscitos y referendos en Ecuador*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Prometeo, Buenos Aires 2009.

[13] Elena Rodrigo Salazar, *El referéndum en Bolivia*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *op. cit.*

[14] David Altman, *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, "Política y Gobierno", vol. XII, núm. 2, 2005, págs. 203–232.

Bolivia siguió la misma deriva, con momentos de tensión extrema, como los que se vivieron en 2008, previo al referendo revocatorio. En Honduras, el debate por el referendo (y la posibilidad de la reelección de Manuel Zelaya) se cerró con un golpe de Estado.

Pero ¿qué diferencia el referendo impulsado por Batlle en Uruguay a principios del siglo pasado de aquellos activados en Bolivia, Ecuador y Venezuela? Aunque una gran cantidad de variables marcan un contraste entre uno y otros, aun así se conserva una semejanza básica: la intención de superar bloqueos entre poderes amparándose en la decisión popular. En los últimos años, el referendo obligatorio ha sido incorporado en varios países como garante de legitimidad ante reformas trascendentales. En muchos casos, la introducción de este mecanismo se ha dado en paralelo a la incorporación de la iniciativa ciudadana o popular (en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Perú) y en el contexto de un cambio en las reglas del juego. Un aspecto por considerar es que estos mecanismos crean una institucionalidad que, en caso de que la legalidad sea respetada, obligará a la consulta ciudadana en el futuro. Esto significa que tanto el referendo obligatorio como la iniciativa popular otorgan un poder que trasciende al gobierno o a la coalición que introdujo originalmente esta legislación, creando potenciales contrapesos para el futuro. Esto ya ha sucedido. Por ejemplo en Venezuela, donde, para reformar la Constitución, es indispensable llamar a un referendo, aún si el gobierno cuenta con mayoría en el Parlamento (por eso la moción del presidente de 2007 fue derrotada a pesar de contar con mayoría legislativa).

Las experiencias más recientes en los países andinos no pueden ser analizadas sin considerar la profunda crisis institucional en que se realizaron. Con particularidades, las situaciones de Bolivia, Venezuela y Ecuador revelan el desencanto ciudadano producido por las ineficientes y corruptas instituciones de la democracia representativa, y la incapacidad de los partidos políticos de renovarse y crear un proyecto viable e incluyente. Esto condujo a una crisis del sistema e hizo que nuevas figuras, líderes carismáticos que no vienen de los partidos tradicionales, logren despertar las ilusiones ciudadanas, especialmente de aquellos sectores excluidos durante décadas. Estos componentes se han hecho presentes en mayor o menor medida en otros países, como Colombia y Perú.

NUEVOS ESCENARIOS PARA DEMOCRACIAS MÁS DIVERSAS

Las cartas todavía no están jugadas en los países en los que el referendo ha pasado al primer plano en la escena política. La experiencia uruguaya ha seguido un patrón semejante al suizo (aunque en el nivel local, a diferencia de Suiza, Uruguay no incluye mecanismos de democracia directa). A una primera etapa de desarrollo de la democracia directa controlada por el gobierno o los

partidos políticos ha seguido una evolución que privilegia el referendo obligatorio y la iniciativa ciudadana. Pero, más que una disociación entre partidos y ciudadanos, los plebiscitos muestran la centralidad de partidos fuertes e institucionalizados. No se puede entender la realización de referendos en los 90 en Uruguay sin analizar el rol del Frente Amplio, que por entonces crecía como alternativa política. Esas experiencias muestran que, para la activación del referendo "desde abajo", se necesitan grupos organizados, con recursos materiales y humanos para difundir la iniciativa y juntar las firmas requeridas. Quizá esto explique que en Ecuador, una sociedad con múltiples clivajes, nunca se haya activado una consulta mediante junta de firmas.

La misma razón explica que los sectores desplazados del poder en Bolivia tras el triunfo de Evo Morales sí hayan logrado realizar referendos, aunque sólo parcialmente. En efecto, el referendo por la autonomía convocado en 2006 consiguió el apoyo mayoritario de los cuatro departamentos más ricos, aunque el resultado final no logró clausurar el debate ni arribar a una solución acordada por las partes. El conflicto se siguió profundizando hasta derivar en el intento de revocar el mandato de Morales vía referendo ciudadano. La convocatoria finalmente se produjo (junto a la de ocho de los nueve prefectos), pero por decreto presidencial. Todos los cargos, el del presidente y el de los prefectos opositores, con una sola excepción, fueron ratificados, lo que pareció consolidar la situación de bloqueo. Sin embargo, las últimas elecciones presidenciales, en las que Morales fue reelegido por una clara mayoría, hacen pensar que este escenario podría estar cambiando. De la capacidad de los grupos políticos tradicionales para democratizar su accionar y su discurso y del respeto del grupo gobernante a las normas democráticas depende la profundización de la democracia en Bolivia.

El referendo permite cambiar las relaciones de poder en el largo plazo y, en el corto, superar las trabas institucionales sostenidas en la división de poderes mediante la legitimidad derivada del apoyo ciudadano. Los resultados de estas consultas dependen de en qué medida los distintos actores respetan la legalidad. También dependen de que se mantenga cierto pluralismo, así sea un "pluralismo por defecto" que contenga las tentaciones autoritarias, debido a que varios poderes se contrapesan sin capacidad de dominar al resto. El referendo ha sido activado ante el choque entre grupos de poder, en general entre una coalición declinante y una emergente, que se resuelve mediante la apelación directa a la ciudadanía (en este sentido, el mecanismo recuerda los plebiscitos realizados por Napoleón III en el proceso genialmente descrito por Marx en su 18 Brumario). El problema es que, como en la Francia de Napoleón III, el cambio no deja atrás un régimen abierto, democrático e incluyente. Colombia y Venezuela, con los acuerdos de mediado del siglo pasado que establecieron un sistema de intercambio de poder entre las elites, son buenos ejemplos.

La polarización en Bolivia se produce por la llegada de Morales al poder (y lo que representa: los pobres, los aborígenes, los menos educados, la participación política de las mujeres), y no por el referendo, que se convierte en un catalizador de esa tensión. Las élites bolivianas, como sucedió en 2002 en Venezuela, demostraron que no estaban dispuestas a aceptar tan fácilmente las reglas del juego democrático cuando estas no las favorecen. Por otro lado, en lo inmediato, parece haber una creciente, o al menos sostenida, inestabilidad, y una manipulación de las reglas del juego que hace difícil sentar las bases comunes en la arena política. En estos casos, también se observa una tensión entre los mecanismos de democracia directa y la democracia representativa, ya que funcionan no de forma complementaria (como en Uruguay) sino abiertamente en competencia.

En otros contextos, la democracia directa ha permitido la canalización institucional de un conflicto que enfrenta las preferencias ciudadanas con las actuaciones de sus representantes (Uruguay en los 90, Costa Rica en 2007). La experiencia uruguaya reciente también sugiere una senda para las inestables democracias latinoamericanas, ya que los instrumentos de democracia directa han sido eficaces para canalizar, institucional y democráticamente, las demandas ciudadanas, generando mayor consenso y gobernabilidad. El referendo ha permitido frenar reformas impopulares, evitando crisis como las que se vivieron en otros países de la región tras una década de implementación de políticas neoliberales y destrucción del precario Estado de Bienestar (como ocurrió en Argentina en 2001). Queda abierta la pregunta sobre la escasa utilización de estos mecanismos por parte de la ciudadanía en países en que los mismos están regulados (Colombia, Ecuador, Perú). Las dificultades de organización, la debilidad de la sociedad civil, los costos del proceso y la escasa confianza en las instituciones podrían ser parte de las causas.

En definitiva, el pluralismo, la libertad de expresión y la garantía de elecciones libres y limpias son claves para garantizar el futuro y la profundización de la democracia: aunque algunos líderes recurran al referendo para incrementar su poder o consolidarse políticamente, los resultados nunca están garantizados. Los gobernantes deben recordar que la democracia directa es un arma de doble filo. La ciudadanía tiene la oportunidad de asumir sus responsabilidades y actuar, en lugar de ser una simple víctima de las decisiones de sus representantes.

BIBLIOGRAFÍA

Altman David, *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, "Política y Gobierno", vol. XII, núm 2, 2005.

Auer Andreas, *National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change*, en: Albi, A. Y Ziller, J. *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, Netherlands: Kluwer Law International 2007.

Auer Andreas, *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia Directa en Latinoamérica*, Prometeo, Buenos Aires 2008.

Kaufmann Bruno y Waters M. Dane (eds.), *Direct Democracy in Europe. Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Initiative and Referendum Institute (IRI) / Carolina Academic Press, Durham / Carolina del Norte 2004.

Kornblith Miriam, *The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy*, "Journal of Democracy", núm. 16, 1, 2005.

Lissidini Alicia, *Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas del plebiscito en Uruguay*, "Perfiles Latinoamericanos", vol. 7, núm. 12, 6, 1998.

Morales Viteri Juan Pablo, *De la carta negra al movimiento de los forajidos. Plebiscitos y referendos en Ecuador*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Prometeo, Buenos Aires 2009.

Salazar Elena Rodrigo, *El referéndum en Bolivia*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Prometeo, Buenos Aires 2009.

Serdült Uwe y Welp Yanina, *Direct Democracy upside down*, newspaper presented at the 21st World Congress of Political Science – July 12 to 16, Santiago, Chile 2009.

Welp Yanina, *La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina,* "Iconos 31", FLACSO, Ecuador 2008.

Zovatto Daniel, *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: 1978–2007*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo, Buenos Aires 2008.